María Inés Tula
(coordinadora)

Voto electrónico

Entre votos y máquinas
Las nuevas tecnologías en los procesos electorales

ESTRATTO

Ernesto Bettinelli

El "sistema E-Poll" en el ambito electoral europeo: de la posibilidad a la experiencia

Ariel Ciencia Política

2005

EL "SISTEMA E-POLL" EN EL ÁMBITO ELECTORAL EUROPEO: DE LA POSIBILIDAD A LA EXPERIENCIA

ERNESTO BETTINELLI*

Introducción[1]

Las experiencias con voto electrónico (proyecto *e-poll*) realizadas en Italia y Francia durante los años 2001 y 2002, tanto para elecciones como para consultas oficiales, mostraron las grandes potencialidades de las nuevas tecnologías informáticas. En ellas se pudo constatar no sólo una notoria simplificación de los procedimientos y las operaciones (capaz de disminuir sensiblemente los costos totales de las competencias electorales), sino también la valorización de las garantías y de los derechos de los individuos proclamados o reconocidos en las declaraciones internacionales, los tratados y la Carta de los Derechos de la Unión Europea (UE), e incluso en los propios ordenamientos jurídicos nacionales.

La arquitectura del sistema *e-poll* se presenta muy flexible y eficaz, capaz de adaptarse fácilmente también a las elecciones para el Parlamento Europeo. Sería importante que las instituciones europeas llevaran adelante el proceso de armonización de las diferentes legislaciones estatales en la materia (ya comenzado por el mismo Parlamento Europeo a partir de 1998) e individualizaran entre los "principios comunes" el reclamo de las nuevas tecnologías de red.

* Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Pavia. Miembro de la Asociación para los Estudios e Investigaciones de la Reforma de las Instituciones Democráticas (ASTRID). Consultor en el proyecto *e-poll* para la implementación del voto electrónico en la Unión Europea. Ha publicado diversos trabajos en el área de la Ciencia Política.

El voto electrónico es un elemento —ciertamente el más importante— de la *e-democracy* que constituye un objetivo estratégico de la Unión Europea, tal como ha sido declarado en diversos documentos, sobre el que se insiste para crear un sistema político y una opinión pública *efectivamente europeos* y relaciones constantes entre los organismos supranacionales europeos y los ciudadanos. En este sentido, recientemente se desarrollaron significativas iniciativas institucionales con las "consultas" temáticas, de interés particular y general, promovidas por la Comisión y por la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Existen ciertamente condiciones favorables para que esta posibilidad pueda realizarse; basta pensar en la expansión del *e-government* como praxis ordinaria de administración "interactiva" y el progresivo aumento (incluso en Italia) de la atención y de las inversiones para una alfabetización informática de masas (a partir de la escuela elemental o primaria) y para la reducción de la "división o brecha digital" (*digital divide*).

Las oportunidades del sistema *e-poll*

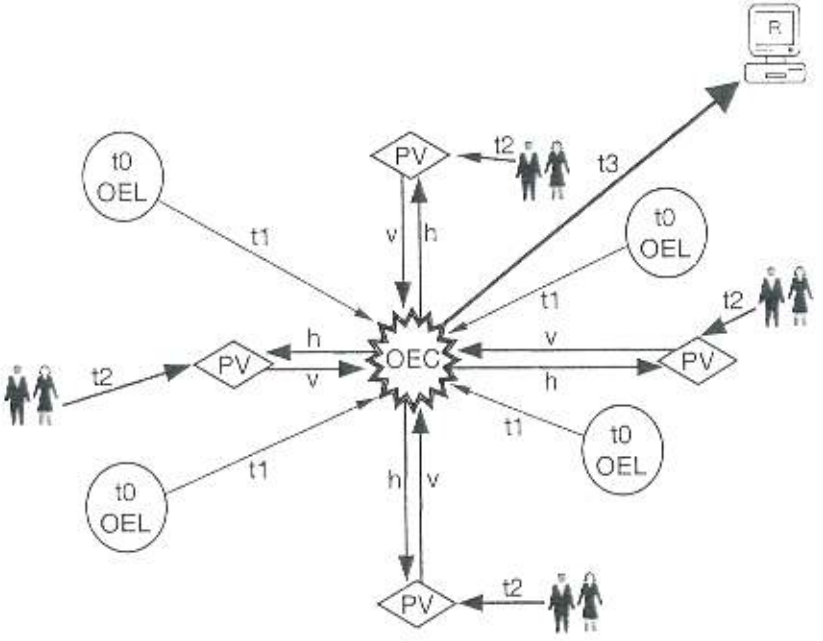
Para comprender adecuadamente el impacto y las oportunidades institucionales de las nuevas tecnologías informáticas aplicadas al ejercicio del derecho al voto, es importante señalar, en primer lugar, los resultados de las *demostraciones* (antes que experiencias) efectuadas en el ámbito del proyecto *"e-poll"* durante estos últimos años[2].

Diversos actores participaron del proyecto *"e-poll"*: administraciones públicas, sociedades informáticas, académicos y centros de investigación[3], que compartieron conocimientos y experiencias teóricas y prácticas, para "hacer ver" que el "voto electrónico" no se agota en las diversas modalidades que permiten expresar la voluntad de los ciudadanos (desde el lápiz de trazo indeleble al botón-tecla que emite el sufragio, o desde la boleta de papel plegable y "muda" a la pantalla interactiva), sino que representa un "sistema" que se funda sobre una total reorganización del proceso electoral.

Esta reorganización se basa en la necesidad de satisfacer exigencias puntuales, tales como: la simplificación y desburocratización de las fases preparatorias relativas a la identificación del cuerpo electoral, el control inmediato de la posición actual de cada uno de los electores en relación con su capacidad de ejercer los derechos electorales, y la maximización de los niveles de precisión, seguridad y transparencia en el desarrollo de todas estas operaciones. Y en cuanto a las exigencias propias del acto de votar: la certeza de haberlo expresado válidamente o, en cualquier caso, del

registro de legítimas (o no prohibidas) manifestaciones de *omisión*, sin que quede la duda de que la voluntad electoral, dejando de lado casos excepcionales y taxativos, está sujeta a la *humana* interpretación de otros; en fin, la inmediatez de un escrutinio automático y perentorio al final de la votación.

El siguiente gráfico representa, mejor que cualquier otro argumento, la *simple* arquitectura del sistema electrónico-informatizado y las funciones-obligaciones de los actores que lo animan, según los tiempos previstos por las normas legales (sin ninguna referencia específica positiva, pero en la prospectiva de un auspiciable esquema-guía europeo).



t0, t1, t2, t3 = período operaciones
h = habilitación del voto
v = transmisión del voto
OEL = Oficina Electoral Local
OEC = Oficina Electoral Central
PV = puestos de votación
R = resultado de la votación

Flexibilidad y adaptabilidad del sistema *e-poll*. Elementos de su arquitectura

La representación gráfica muestra, de un modo dinámico y diacrónico, los aspectos y momentos esenciales normalmente considerados en el conjunto de la legislación electoral de las democracias europeas. Las diferencias que se pueden encontrar entre éstas se deben, en gran parte, al mayor o menor grado de formalización de las operaciones en "soporte papel", sujetas por su propia naturaleza a errores y lagunas que exigen onerosos, desgastantes y costosos procedimientos de control.

Las nuevas tecnologías *des-materializadas*, gracias a su capacidad de simplificación, agilización y autovalidación, terminan siendo por tanto un notable estímulo a la armonización de las soluciones legislativas. Además, "armonización" no significa la pretensión de una absoluta unanimidad de normas y praxis locales que, en adhesión al principio de subsidiariedad afirmado en el Tratado de la Unión Europea, no influye en la configuración fundamental del sistema y su rendimiento.

Es por ello que se pueden individualizar desde ahora en la *flexibilidad* y en la *adaptabilidad*, los requisitos que deben conformar un ordenamiento-base de rango europeo, el cual debe ser innovador en lo referente a los conceptos y al léxico jurídico, que todavía constituyen más que una dificultad, una barrera en el proceso de armonización. En este sentido, es indispensable anclar valores y principios a *objetivos y estándares* determinados y compartidos. La representación figurativa y de inmediata percepción de los elementos constitutivos del sistema *e-poll* puede contribuir a su próxima realización y, quizá, concreta y generalizada aplicación en las elecciones para el Parlamento Europeo de 2009.

Del "mapa" propuesto surgen cuatro centros irrenunciables de organización: actores y/o destinatarios, en tiempos diversos, de flujos de datos informatizados. Las expresiones con las cuales estos actores y/o destinatarios fueron denominados son *neutras*, pues no hacen referencia a ordenamientos legales, sólo designan funciones y actividades.

I. OEL (Oficinas Electorales Locales): Dentro del límite temporal exigido por cada norma legal, *to*, y con procedimientos fiables (también susceptibles de orden descentralizado) tales estructuras deben proveer:

a) a la individualización de los ciudadanos residentes en el territorio correspondiente que reúnan los requisitos indispensables para ejercer el derecho del voto;

b) a la predisposición del conjunto de tales ciudadanos electores con procedimientos informatizados uniformes, establecidos por protocolos de *rango normativo primario* que fijan los estándares técnicos indispensables para la integridad, perfección, memorización, acceso fluido y transparencia-publicidad de los datos. La elaboración, gestión y revisión de los protocolos llevan a instituir una "autoridad-garante del sistema" en una situación de independencia respecto de los órganos políticos y administrativos responsables de la organización del acto electoral;

c) a la actualización y a la rectificación de las posiciones de los ciudadanos electores;

d) a poner a disposición de la Oficina Electoral Central el conjunto de electores mencionados en el punto b) para su gestión-coordinación en el tiempo de votación, *t1*.

II. OEC (OFICINA ELECTORAL CENTRAL): Representa el baricentro operativo (*core-bridge*) del sistema, en cuanto funciona como interfaz frente a todos los otros sujetos operativos que lo componen y que permanecen (incluso por razones de mayor seguridad) recíprocamente distintos e incomunicados (no conectados). Las funciones de la estructura, además de aquellas de recepción indicadas en el precedente d) son las de:

a) transmitir al elector, ubicado en su lugar de votación, la habilitación a las *acciones* del voto (período *t2*); el *input* de habilitación está asociado al paquete informático que contiene el formato y el programa específico para la interrogación del elector en relación a su circunscripción;

b) recibir y conservar, con la máxima seguridad, las *acciones* de voto provenientes de cada uno de los lugares de votación (período *t2*). También, inhabilitar o impedir el voto de los electores que ya hayan ejercido su derecho;

c) elaborar los datos antes mencionados (escrutinio electrónico) una vez terminado el tiempo de votación *(t2)*, e introducirlos en la red (R= publicación) en tiempo real *(t3)*.

La OEC es, al igual que las OEL, un servicio permanente, y debería ser utilizada para cualquier tipo de consulta, incluso a nivel local. En las elecciones más complejas, como aquellas para el Parlamento Europeo, la OEC (Europea) podría ser virtual, es decir, *constituida* por "el sistema de las OEC de cada uno de los países", conectadas entre ellas.

III. PV (PUESTOS DE VOTACIÓN): A diferencia de las oficinas anteriormente descriptas (OEC y OEL), los PV son sedes "móviles", instituidas y dotadas por cada OEL, pero sin un lugar territorial o administrativo preestablecido,

sino organizadas en función de las exigencias de los electores, y no ya vinculadas con un ejercicio de voto estático o fijo, como se realiza en la actualidad.

Por lo tanto, la ubicación y la dotación de personal (de asistencia) y de "aparatos informáticos de votación" de los PV dependen de la correcta previsión estadística de los flujos de electores "usuarios". Entre los factores variables que condicionan la estructura y la distribución de los PV se pueden enumerar: el tipo de asentamiento urbano en el que éstos se ubican (metrópolis, ciudad turística, localidad periférica...), su densidad demográfica media; los servicios que se encuentran en su ámbito territorial (servicios públicos como hospitales, regimientos, cárceles, y privados tales como hoteles, etc.); la estación del año en la que se va a votar; el día de votación (laborable o no) que permite medir la "pendularidad" o la oscilación de la participación, etcétera.

Además, no se excluye la posibilidad de que el elector pueda "reservar" o preanunciar su presencia al PV fijando una hora determinada, de modo de lograr una gestión eficaz de los tiempos de espera (por ejemplo, mediante la activación o relocalización de terminales de votación adicionales).

La nueva técnica de voto electrónico permite superar la rigidez y la propia concepción de las secciones electorales vigentes. Basta considerar la sensible disminución de las operaciones burocráticas en papel efectuadas hasta ahora por una plétora de asistentes electorales. La reducción de éstos comporta a su vez un redimensionamiento de las necesidades logísticas de los PV, aun teniendo en cuenta los *espacios modulares* ocupados por las terminales-PC (aparatos para el reconocimiento del votante, pantalla y mecanismos para la comunicación de la voluntad del mismo votante).

Para comprender mejor la estructura *simple y flexible* (inclusive hasta divisible) de los PV, éstas son las actividades que deben cumplir:

- *recepción* del elector previo control de la identidad (pero sustancialmente con fines de seguridad);
- *asistencia* técnica donde fuese necesario explicar o aclarar las modalidades de expresión de la *voluntad del voto* (se puede incluso pensar en "quioscos paralelos" dedicados en forma expresa y exclusiva a la información y al rápido entrenamiento de los electores psicológicamente desorientados por las nuevas modalidades de votación electrónica);
- *habilitación* de los electores en las terminales de votación y gestión ordenada de la espera;
- *vigilancia* y *custodia* de los equipos y de las sedes;
- *suscripción* y *ratificación* de las actas de votación que, una vez finalizadas las actividades mencionadas, deben ser transmitidas a las

OEL. Al final del período de votación (*t2* + s: considerando el eventual tiempo extra —*overtime*— para permitir el sufragio de los electores presentes en los PV al momento del cierre formal), el sistema (OEC) entrega automáticamente por vía informática el acta impresa sobre el desarrollo de las operaciones cumplidas en cada PV y que incluye: el número de electores que han participado subdivididos por circunscripción electoral, la elaboración estadística de la afluencia, los tiempos de votación, las situaciones particulares o accidentes/incidentes (técnicos o de orden público) que los (funcionarios) responsables de los PV han registrado por vía electrónica utilizando formatos apropiados y predefinidos. La *suscripción* y la *ratificación* de las actas constituyen el único deber material y en "soporte papel" previsto por el sistema *e-poll*, juntamente con la entrega a las OEL de cada territorio, hasta que, como se espera, sea adoptado el procedimiento electrónico de transmisión garantizada de la *firma digital*.

IV. La publicación de los resultados de las elecciones (R): Se realiza a través de Internet por parte de las OEC, que los coloca *on-line* (junto a las elaboraciones y representaciones con metodologías estadísticas), de modo que sean *accesibles para cualquiera* y *en cualquier lugar*. El grado de detalle de estas elaboraciones depende de la evaluación razonable determinada por el ordenamiento normativo del sistema. Desde el punto de vista de las oportunidades tecnológicas no parecen subsistir vínculos particulares. Es casi inútil aclarar cómo el *output* en tiempo real de los resultados de las votaciones hace inútiles aquellas actividades de anticipación (tan discutidas —y hasta criticadas— por su precisión) —*exit-pool*, y/o proyecciones— que a razón de las largas y desgastantes metodologías manuales en uso, acompañan operaciones de escrutinio descentralizadas y unidas en forma de "pirámide". En tal sentido, el sistema electrónico centralizado de escrutinio de voto y de comunicación inmediata de los resultados termina siendo un factor determinante de reducción del ansia y de las consecuentes tensiones colectivas, que son una "extensión" no particularmente apreciable, pero habitual, de las consultas electorales.

Por último, pero en primer lugar por su importancia, tenemos la consideración de que el sistema electrónico-informático de voto *es seguro y no falla*. Es éste el *axioma* fundamental sobre el cual se basa todo el sistema. La evidencia y la verificación de la validez del axioma están consignadas a la definición de los programas, *open source*, de gestión de las operaciones de voto y de escrutinio, absolutamente fiables y reconocidas como tales por parte de comisiones oficiales (permanentes) de expertos en las aplicaciones informáticas; y son controladas detalladamente por cuantos

(electores) expresen razonables elementos de duda (para satisfacer adecuadamente estas exigencias irrenunciables de *certeza*, *transparencia*, *vigilancia*, es congruente al sistema *e-poll*, como ya se ha advertido, la creación de una autoridad de control, independiente de los poderes políticos y dotada de los requisitos necesarios de competencia e imparcialidad).

El elector en el sistema *e-poll*

La interacción entre los ciudadanos y el sistema *e-poll* exalta al máximo el reconocimiento de las libertades individuales, civiles y políticas, aun teniendo en cuenta que *igualmente* la relación electoral, en una democracia liberal, no puede perder su naturaleza *publicística*. Esto significa, desde un punto de vista sustancial, que los ciudadanos adquieren el derecho al voto, lo ejercen, o —en algunas circunstancias taxativamente previstas por la norma— lo pierden (en forma temporal o definitiva) en cuanto son parte de un *cuerpo* (el "cuerpo electoral") al cual viene otorgada la soberanía en una dimensión comunitaria. Por este aspecto fundamental, el ejercicio de los derechos político-electorales es una manifestación no sólo de libertad individual, sino también de solidaridad política. Y ello lleva a la identificación de *formas y límites* que se encarguen de hacer efectivamente *cierta e igual* la expresión del sufragio.

La expresión del sufragio se puede definir como *cierta* en cuanto todos los miembros del cuerpo electoral dispongan de *oportunidades adecuadas* para participar en la formación de los órganos representativos y de gobierno y en las decisiones públicas. La realización de tales condiciones depende en gran medida de la organización electoral, de su mayor o menor accesibilidad y fiabilidad. El ciudadano tiene que estar seguro de que sus opciones *tengan valor* y de que sean tenidas en cuenta sin que exista la posibilidad de manipulaciones en la sede del escrutinio. En este contexto, la *igualdad* del voto adquiere un valor "pleno", en cuanto nadie podría apropiarse directa o indirectamente de los votos de otros o sacar ventaja del ausentismo *involuntario*. En efecto, no sólo los fenómenos de la corrupción (que se manifiesta con la denominada "compra-venta de votos") facilitados por técnicas de votación "privadas" (como, por ejemplo, allí donde está permitido el "voto por correspondencia")[4], sino también una excesiva complejidad y dificultad de las modalidades de votación incide negativamente en la propensión a participar de las consultas. Y cada "renuncia" de algún modo no querida, e inclusive hecha bajo presión, aumenta el *peso* del voto de los participantes.

La introducción de un sistema integral de voto electrónico, que no derogue el principio fundamental de la dimensión pública y solidaria del even-

to electoral, permite concretar finalmente las garantías formales de *libertad, secreto, personalidad* e *igualdad* del voto que representan un patrimonio jurídico común de los órdenes políticos liberales. Las referencias a los principios de secreto y personalidad del voto, presentes en algunas legislaciones para favorecer una mayor asistencia a las urnas (en homenaje al "superprincipio" de la democracia) perderían gran parte de sus argumentos.

En el gráfico se observan algunas situaciones de ventaja para el elector que merecen ser puntualizadas:

I. La posibilidad de acceder a cualquier punto de votación provisto por el sistema, sin tener que sacrificar el propio interés a la capacidad de movilizarse, incluso en los días de votación.

II. La disponibilidad permanente para cada individuo de sus propios datos, que comprenden su posición activa de elector. A tal fin, éste es *titular exclusivo* de un "medio" que contiene elementos informatizados de su identidad (uno es, como posibilidad, múltiples *claves biométricas*). Actualmente se prueba con una "tarjeta inteligente" (*smart card*) que memoriza en un *chip* las huellas dactilares de una mano. Se trata de un soporte *cambiable* y de una técnica no definitiva, destinados a sufrir adaptaciones y evoluciones[5] que, sin embargo, no ponen en juego, la arquitectura y el funcionamiento del *"sistema e-poll"*, sino que más bien pueden mejorar su rendimiento. Es *esencial*, en cambio, la modificación completa de perspectiva respecto a los procedimientos y a las metodologías tradicionales. El elector no tiene ya necesidad de ser reconocido, sino que él mismo es capaz de autocertificar su propia identidad, asociada *por el sistema* a su condición de elector. Es decir, es la iniciativa del ciudadano que provoca el cruce de los datos provenientes de él mismo —la identidad— y de los órganos públicos (OEL) que se ocupan de actualizar cada una de las posiciones electorales individuales.

En términos prácticos, éstas son las operaciones que deben ser desarrolladas: a) la verificación informática (a través de *aparatos de verificación*, que constituyen uno de los elementos presentes en los puestos de votación) de los rasgos biométricos con aquellos memorizados en el documento-chip producido; b) apenas terminada positivamente esta verificación, desde el PV parte el pedido electrónico a la OEC para la habilitación del voto, que es autorizada en cuanto el nombre del elector esté presente en los padrones electorales (registros o listas de los que tienen derecho a votar).

La habilitación se expresa a través de un comando (*input*) que transmite y/o activa los programas (compartidos en toda la red) permitiendo el "diálogo entre hombre y máquina" con el fin de manifestar las opcio-

nes de *voto o no voto*. A propósito, hay que precisar cómo a través de distintas codificaciones, el sistema es capaz de asociar automáticamente los nombres de los electores al formato que se debe utilizar según el tipo de consulta, al sistema electoral correspondiente, a los ámbitos territoriales de competencia (circunscripciones con listas y/o candidatos diversos) y al idioma nacional de éstos.

III. La certeza y la seguridad de la libre manifestación de la voluntad electoral. El sistema, superando algunos límites formales que se tuvieron en cuenta en las demostraciones efectuadas en Italia de acuerdo a las leyes vigentes, está potencialmente en grado de ofrecer a los votantes habilitados, en *sucesión lógica*, todas las opciones que hoy distinguen los comportamientos de acción u omisión en cualquier competencia electoral. Dejando de lado la decisión absolutamente abstencionista, que se revela a través de la ausencia en los PV, el ciudadano puede, respondiendo a "preguntas informatizadas":

- *disociarse con prejuicio de la votación* (comportamiento que equivaldría al conocido "voto de protesta", que en el procedimiento manual en papel se desarrolla, por ejemplo, anulando las boletas con escrituras o signos inapropiados);
- *manifestar la propia incertidumbre o indiferencia* a través de la renuncia a las sucesivas operaciones de voto (comportamiento asimilable a introducir una "boleta en blanco");
- *individualizar/identificar el sujeto político* (coalición electoral, partido político, lista bloqueada, candidato uninominal según el método electoral adoptado para cada una de las votaciones) sobre el cual expresar el propio voto;
- *expresar votos individuales* (allí donde sea permitido por la normativa electoral vigente);
- *manifestar acuerdo o disenso* (sí o no) a cuestiones sometidas a referéndum.

Cada opción, antes de ser transmitida a la OEC y ser luego contada por el sistema en la fase de escrutinio (13), está sujeta a la confirmación (con posibilidad de revisión en caso de negación) por parte del elector con modalidades idóneas, a fin de evitarle confusiones y elecciones no ponderadas. La falta de una confirmación imposibilita el pasaje a la opción lógica siguiente. Puede comprobarse de manera evidente e inmediata cómo tal procedimiento "en jaulas obligadas" impide errores formales. En este sen-

tido, el voto es "*cierto*" y "*seguro*" y ya no está más sujeto a interpretaciones por parte de un escrutinio humano, con la eliminación de todos los posibles contenciosos relativos a éstos, consecuencia inevitable en cualquier consulta de tipo tradicional. Naturalmente, la normativa *definitiva*, la que deberá reglamentar en manera puntual las *acciones de voto* en los PV, deberá considerar los remedios contra comportamientos *voluntarios* de obstrucción (al límite del sabotaje) por parte de los electores individuales; en particular para impedir que una reiterada negación de confirmación pueda bloquear por un tiempo irrazonable un PV (inhibiendo, por lo tanto, el uso por parte de otros electores), se podrá establecer que tres omisiones consecutivas dentro de tiempos razonables sean interpretadas y contadas como abstención al voto.

Presupuestos para una posible normativa europea del *"sistema e-poll"*

El escenario hasta aquí descripto fue, como se dijo, a partir de experiencias efectuadas en pequeña escala. Es, por lo tanto, tecnológicamente posible. Se espera que los políticos competentes, nacionales y supranacionales, evalúen la "factibilidad" del *"sistema e-poll"* con el fin de que éste sea adoptado para votaciones de distinto nivel, incluso la elección del Parlamento Europeo, la que sin duda representaría la situación más compleja, inclusive en el plano institucional. En efecto, sería necesario proceder a una adecuación y a una armonización de las organizaciones electorales de cada uno de los países.

La persecución de un objetivo común sería bastante difícil y poco conclusivo si se confiase en los habituales métodos de análisis comparado de las leyes individuales para verificar concordancias y discordancias y, después, proponer un texto único "de compromiso" redactado para valorar los aportes de la cultura jurídica de cada ordenamiento legal.

Parecería ciertamente más útil seguir un camino empírico y pragmático, partiendo del "prototipo adquirido": la disponibilidad de una *tecnología de sistema* que sustituya a los procedimientos vigentes de votación manual (mediante boletas) o parcialmente informatizadas (a nivel periférico, como se realiza en diversos países europeos[6]).

Ante todo es necesario verificar (y "probar") en las sedes científicas e institucionales correspondientes, señaladas o promovidas por el Parlamento Europeo (a través de audiencias públicas —*hearings*—, por ejemplo), la absoluta confiabilidad técnica del sistema proyectada en todos los aspectos *sensibles* ya señalados, para llegar a un imprescindible "juicio fi-

nal". Parafraseando una conocida sentencia anglosajona: "*e-poll can do no wrong*".

Tal acuerdo sobre los estándares, sobre la seguridad y sobre la funcionalidad del sistema es propedéutico respecto de cualquier *ordenamiento legislativo* de nivel europeo.

La cuestión no es simplemente *formal*, de respeto por un proceso institucional coherente con el actual orden de la UE, sino que también tiene un valor práctico determinante, en cuanto la eventual adhesión al complejo y detallado proyecto técnico (así como fue ilustrado) significaría por sí misma una identificación de líneas-guías fundamentales para una reglamentación compartida.

La construcción y la gestión del sistema *e-poll* está caracterizada, en efecto, por una trama de elementos-segmentos irrenunciables que exigen *reconocimiento y definición jurídica* para hacerlo antes que nada funcionales e (inter) operativos. Y es precisamente tal programa el que fija el índice del discurso normativo común que resultará articulado en un número no excesivo de puntos:

- La formación de los padrones electorales, distinguidos por Estado.
- Los tiempos y los modos para comunicarse con un centro operativo común.
- Las modalidades y los estándares para la gestión de los datos.
- Los controles sobre la seguridad y la transparencia del sistema.
- Los requisitos fundamentales de las sedes donde votar.
- El acceso para todas las categorías de ciudadanos, sin distinción de condiciones personales.
- Las modalidades y las técnicas para el reconocimiento de la identidad de los electores (las claves *biométricas*).
- Los comportamientos electorales (acciones de voto) admitidos en los PV.
- Los controles técnicos y administrativos relativos a una ágil validez y seguridad (con resguardo sobre todo en las fases de transmisión de las *acciones de voto*).
- El período de votación.
- Los deberes de los operadores en los PV. La gestión de imprevistos y de incidentes por parte de responsables de los PV.
- Los tiempos del escrutinio electrónico. La elaboración de los resultados. Las modalidades de la difusión vía red.

- La construcción de la tipología de los posibles conflictos y la normativa de los recursos legales.

Los principios europeos comunes

La orientación de rango constitucional *supranacional*, los parámetros, los límites que deberían inspirar y condicionar la redacción de un texto para la normativa de un "ámbito electoral europeo", fundado sobre el modelo de un sistema integral de voto electrónico, se encuentran en la Carta de los Derechos y en el Tratado de la Unión, en lo referente a perfiles *de sustancia y de método*.

La Carta de los Derechos, en una disposición expresamente dedicada al Parlamento Europeo —artículo, 39, Nº 2—, afirma que sus miembros "son elegidos por sufragio universal, directo, *libre y secreto*"[7]. El enunciado completa oportunamente, con la indicación de los últimos dos requisitos, las previsiones ya contenidas en el artículo 190 del Tratado (texto ordenado).

El sistema *e-poll*, como está configurado, responde plenamente a tales prescripciones. Basta considerar, en el sentido de la libertad, la "liberación" de los ciudadanos europeos de condicionamientos materiales y psicológicos que otros procedimientos manuales o parcialmente automatizados imponen: al menos el parcial sacrificio a las exigencias de movilidad, que sería superado por la posibilidad de votar en cualquier punto del ámbito europeo (y, potencialmente, también fuera, donde se estipulasen adecuados acuerdos internacionales para la creación de PV a distancia en los países que no forman parte de la UE). Además, habría menos temores o ansias ambientales respecto a que la expresión del voto no sea correctamente entendida por escrutadores "humanos", desde el momento en que todos los votos confluyen en una única urna electrónica (de sistema), para después producir resultados que dependen de fórmulas matemáticas adoptadas por los diversos métodos electorales para representar la voluntad popular.

En cuanto al secreto del voto, garantía estrechamente ligada a la de la libertad, no tendrían que existir dudas respecto a que la desmaterialización de las acciones de voto contribuye a su máxima valorización, no quedando alguna huella física que pueda asociar la manifestación del voto a su autor. Pero además de este aspecto, que podríamos denominar interno, el sistema *e-poll*, en virtud de su eficiencia y carácter dinámico (y, en particular, de la actitud de "seguir" al elector en sus movimientos esenciales) —contrapuesto a la rigidez de las tradicionales organizaciones electorales estáticas— sacaría gran parte de las razonables justificaciones

a ciertas formas de votar, como aquellas por correspondencia o por mandato, que ciertamente constituyen un *vulnus* al requisito del secreto, en cuanto permiten la exhibición del propio voto a terceros. Y un voto "exhibido" pierde ciertamente su carácter genuino hasta el punto de prestarse a fenómenos no poco usuales de corrupción electoral (como la "compra-venta de votos")[8].

También el principio fundamental de la universalidad del voto encontraría en el sistema *e-poll* una vigencia completa, justamente porque así está en grado de reducir estas *barreras de hecho* que aún se interponen en el concurso de los "pueblos" en la elección de *su* Parlamento.

El Tratado presenta también el problema del "procedimiento uniforme en todos los Estados miembros" para la formación del Parlamento Europeo (artículo 190, párrafo 4). En consecuencia, exhorta a la aprobación de una única ley electoral-marco. Tal deber es asignado al Consejo que, por unanimidad, debería establecer las *disposiciones comunes* que cada uno de los Estados adoptaría *conforme a sus propias normas constitucionales*. Se trata de un límite (una reserva) que podría ser entendido como potencialmente regresivo, en cuanto puede perjudicar o atenuar el proceso de *uniformidad*. Para evitar tal situación valen las siguientes consideraciones formales y sustanciales.

La competencia del Consejo de fijar el procedimiento electoral uniforme está condicionada, sobre todo, a la necesidad de conseguir una opinión favorable por parte del mismo Parlamento Europeo que, en la línea de la misma norma del Tratado, debe expresarse por mayoría absoluta de sus miembros. La *fuerza* de tal acto depende también de la capacidad de formular soluciones originales e innovadoras para todos los países, en vez de mediar entre las diferentes experiencias ya existentes.

El Tratado contiene algunas orientaciones no irrelevantes allí donde sostiene (artículo 190, párrafo 3) la exigencia de una "adecuada representación de los *pueblos* de los Estados" en el Parlamento Europeo, teniendo en cuenta que el número de sus miembros no puede ser superior a los 732 (artículo 189, párrafo 2), tal como fue decidido en el Tratado de Niza en el 2001. De estas disposiciones (también en relación a la ampliación de la Unión Europea) se puede obtener no sólo la indicación de una redistribución ponderada de las bancas asignadas a cada uno de los Estados, sino también la de la progresiva superación de las lógicas nacionales que vaya hacia una dimensión del sistema político europeo donde los ámbitos estatales sean considerados simplemente como circunscripciones territoriales. La adopción espontánea de la totalidad de los entonces quince Estados miembros de métodos de representación *proporcional* (aunque con fórmulas electorales diferentes) corrobora esta posibilidad.

En efecto, el 15 de julio de 1998, el Parlamento Europeo ha aprobado una resolución de texto normativo-electoral común[9], que racionaliza la opción *proporcional* (permitiendo barreras electorales que no puedan superar 5% de los votos válidamente emitidos) dentro de circunscripciones diseñadas de modo tal de valorar la representatividad de los diputados y su mandato *comunitario*[10]. Para ello también fue prevista (para las elecciones de 2009) la creación de una circunscripción única supranacional por la que se designará al 10% de las bancas en disputa.

Hasta hoy un proyecto similar, de tendencia orgánica, no fue aceptado por el Consejo[11]. Así que para la normativa de las elecciones europeas continúa la competencia *concurrente* de cada uno de los ordenamientos estatales, obligados al cumplimiento de los "*principios comunes*" (artículo 190, párrafo 4).

Para la identificación de tales principios parecería legítimo un acercamiento extensivo y evolutivo, en presencia del más que notorio reconocimiento, en el preámbulo de la Carta Europea de los Derechos, de las *tradiciones constitucionales* de cada país como fuente de un patrimonio jurídico compartido *in fieri* y *no* como un obstáculo a la construcción de una organización electoral *interconectada* y siempre más coherente con un papel activo por parte del Parlamento Europeo.

Por todas estas razones, las normas constitucionales *propias* de cada uno de los Estados miembros no tendrían que representar un freno a la sustancial prosecución de tal *objetivo privilegiado*, así calificado en cuanto favorecido también por el empeño, declarado en el Preámbulo de la Carta de los Derechos, de "reforzar la tutela de los derechos fundamentales a la luz de la evolución de la sociedad, del progreso social y del *desarrollo científico y tecnológico*".

El "sistema *e-poll*" podría ser incorporado tanto en un auspiciable *acto europeo complejo* y de amplia envergadura, como en un acto más específico (directiva) de adaptación *a los principios comunes*, ya que no gravita en las diferencias que más caracterizan a las legislaciones nacionales vigentes[12]. Aunque, ciertamente, podría convertirse en un factor muy importante de aceleración hacia la efectiva armonización, si no fusión, en normativa unitaria.

De los puntos normativos fundamentales arriba mencionados, necesarios para la adopción del sistema, surgen cuestiones a resolver, principalmente de naturaleza técnica. Estas cuestiones se refieren, en primer lugar, a la determinación del estándar de calidad y fiabilidad, de los servicios e instrumentos en grado no sólo de facilitar —cuanto más sea posible y para todas las categorías de ciudadanos europeos— el acceso al voto, sino también de incentivarlo. Y ello es, sin duda, un *principio-objetivo común*.

Consideremos, por ejemplo, las nuevas oportunidades que se abrirían

para los ciudadanos de la Unión Europea, residentes en un Estado miembro del cual no son ciudadanos. Según los términos del artículo 19 del Tratado, éstos tienen derecho al voto (y a ser electos) en las elecciones para el Parlamento Europeo en el mismo Estado de residencia. Gracias al sistema *e-poll*, serían *de hecho* libres también de elegir si votar, en cuanto pertenecientes al cuerpo electoral del país originario, según las reglas propias de éste[13]. Por lo tanto, la preferencia de estos electores sería más genuina, y no estaría condicionada sólo por problemas de movilidad.

Además, la introducción del sistema *e-poll*, por su naturaleza, no comportaría un agravamiento en términos de procedimientos o de burocracia en las legislaciones nacionales; al contrario, daría lugar a procesos de simplificación. Se podría, por lo tanto, hablar de una *armonización por reducción*.

También los principios de *subsidiariedad y proporcionalidad* (artículo 5 del Tratado) serían puntualmente respetados: las instituciones europeas intervendrían para la prosecución y reglamentación de un objetivo (identificado en el Tratado) que, por sus implicancias y dimensiones tecnológicas, por las competencias, las capacidades calificadas, como también por las sinergias de proyección y de realización que exigen, no podría ser encarado de modo útil por cada uno de los Estados en forma individual. A estos Estados, además, les corresponderían las competencias de regular los aspectos *terminales* de la organización del sistema *e-poll*. Por ejemplo, los criterios de elaboración del padrón o registro de electores, la ubicación de los PV; el valor legal de los soportes materiales que contienen los datos informatizados (claves biométricas) para el reconocimiento de la identidad de los votantes, la información electoral preparatoria.

El *"sistema e-poll"* en la *e-democracy*

En el Tratado hay otro enunciado que merece alguna reflexión: el artículo 191, donde se lee que "los partidos políticos *a nivel europeo* son un factor importante para la integración en el seno de la Unión". "Ellos —se precisa— contribuyen a formar una conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión"[14].

Desde el punto de vista de la *efectividad*, esta disposición puede ser considerada por ahora sólo como un auspicio, ni siquiera como una norma programática. Actualmente no existen en Europa, en su dimensión supranacional, organizaciones que puedan reconocerse en una definición similar. Las diversas agregaciones de partidos nacionales, formadas a partir de 1976 sobre la base de afinidades ideológicas o de sintonías programáticas genéricas[15], representan sujetos todavía demasiado débiles, insu-

ficientes para representar *directamente* las instancias políticas de los ciudadanos europeos en las sedes institucionales de la Unión, en el Parlamento Europeo en particular. No son *fuerzas* políticas europeas, en cuanto el sistema político europeo encuentra aún dificultades para afirmarse[16]. Tal situación insatisfactoria es la consecuencia de aquel *déficit de legitimación* de los órganos políticos de la Unión, que es señalado con frecuencia por varios estudiosos[17]. Existen temas e intereses *específicos* de la convivencia comunitaria que atraviesan y algunas veces movilizan las opiniones públicas en una visión no meramente nacional, pero lo cierto es que una "conciencia europea" general se mantiene como una meta ambiciosa pero no próxima, que debe ser construida y quizá, sobre todo, con los instrumentos de la comunicación inmediata hoy al alcance de todos.

La *e-democracy* es un medio y, al mismo tiempo, un contexto que puede hacer más fácil y veloz el camino a seguir. Experiencias recientes señalan cómo importantes movimientos globales "alternativos" han encontrado justamente en la red no sólo su *hábitat* (aquella plaza virtual que rompe las barreras de la distancia y de las diferencias de los orígenes), sino también su centro de organización y hasta reconocimiento de los liderazgos. No es imposible (ni por el momento ni siquiera previsible) que estos movimientos puedan evolucionar hacia partidos políticos europeos de tipo supranacional. Y no es tampoco imposible que las antes mencionadas asociaciones europeas de los partidos políticos nacionales descubran en la red una ocasión para su refundación o su transformación, dirigida a relegitimar una presencia y una acción (no efímera) en el Parlamento Europeo, abriéndose *responsablemente* a los ciudadanos europeos.

Esto significa, por ejemplo, imaginar que los grupos políticos organizados en el Parlamento Europeo acepten interactuar de modo no intermitente con los ciudadanos europeos reconociendo a ellos en *vía convencional* el "poder" de enviar (*e-send*) peticiones y propuestas sobre las políticas comunitarias, al cual tendría que corresponder el "empeño" de los sujetos destinatarios de dar una respuesta pública o de rendir cuentas de sus propias acciones sobre cuestiones solicitadas, dentro de términos prefijados o programados (*feedback*). No se trataría tanto de actualizar los instrumentos de comunicación o de propaganda entre representantes y representados a la luz de las nuevas tecnologías, sino de innovar en el método. El formato electrónico asumiría el valor de un verdadero y genuino "formato político", por decirlo así: un protocolo de *diálogo conclusivo*, no elusivo.

En la misma dirección, los grupos parlamentarios europeos y los mismos órganos políticos de la Unión, la Comisión en particular, podrían potenciar las "consultas directas" en red para conocer la orientación de los ciudadanos europeos o para revelar sus intereses hacia objetivos específi-

cos que la Unión se propone perseguir[18]. Aunque tal forma de *inquiries in progress* no debería ser abandonada a la casualidad o a una excesiva informalidad. Para hacer más responsable, participativa y difundida la concurrencia de los ciudadanos se podría prever su inscripción (obviamente libre) en *focus-groups* temáticos abiertos, "insertos" en sitios para tal fin[19]. El problema de la privacidad y del eventual tratamiento de los datos personales sería afrontado y resuelto en observancia de las orientaciones normativas vigentes en la Unión.

Es sabido cómo cada sistema político, y por lo tanto también el tan citado europeo, para existir y para ser reconocido tiene necesidad de una sostenida opinión pública, que se forma cuando las cuestiones a decidir son relevantes para la convivencia, cuando ponen en juego posiciones diferenciadas y cuando los portadores o intérpretes de éstas son conscientes de tener a disposición medios eficaces para hacerlas valer. Internet está ya madura para asumir el papel preponderante de vector de la opinión pública europea. Respecto a otros medios de comunicación tradicionales (prensa escrita, radio y televisión), Internet tiene la ventaja de ser *de ingreso libre* de no sufrir mediaciones o selecciones por parte de profesionales de la comunicación que, no en pocos casos, llegan a manipular la intensidad efectiva y la calidad de las tendencias populares.

La *e-democracy* puede considerarse, no sólo desde el punto de vista tecnológico, como un desarrollo del *e-government* que, después de una primera fase de prudencia, llegó a expresar, al menos en parte, las propias actitudes de instrumento permanente de interacción con los ciudadanos para dar servicios que podrían definirse "intercambio informativo inmediato". Son ya innumerables los sitios de las administraciones públicas, centrales o periféricas, capaces de adquirir, tratar o satisfacer en tiempos veloces, cuando no en tiempo real, preguntas y datos enviados por los usuarios. La recepción "inteligente" de las declaraciones impositivas, la evidencia y eventualmente registración-corrección de la situación previsional, las cada vez más difundidas "ventanillas" para las reservas *on-line* para los servicios asistenciales de las personas (por ejemplo, en el área sanitaria), son solamente los ejemplos más comunes (masivos) de nuevos procedimientos y de recientes relaciones administrativas regeneradas por la informatización. La expansión del *e-government* y el aumento de su eficiencia son incentivados por afirmación paralela de otros servicios en red ofrecidos por sujetos privados: desde el *e-commerce* hasta el *e-banking*.[20]

En este panorama merece ser señalado con particular importancia el ya comprobado *insustituible* servicio de las votaciones telemáticas (primer ejemplo en Europa) en las universidades, para la elección de los

miembros de las *Comisiones de evaluación comparada* (en los concursos para el ingreso a cargos docentes), desarrollado en el 1999 por Cineca y administrado por ésta a nivel nacional; servicio que periódicamente incluye 54.856 miembros de los cuerpos académicos y que está progresivamente extendiéndose para la elección de los órganos internos de cada ateneo[21].

Estas oportunidades que hacen más fácil la vida de los ciudadanos, si bien siempre más complejas, son una de las causas del aumento, casi en progresión geométrica, del acceso a Internet por parte de las familias, incluso en aquellos países como Italia que, respecto de otros, mostraban un notable retraso. Los datos de un informe reciente del ISAE confirman esta tendencia positiva[22]. A esto debe agregarse la alfabetización informática que, finalmente, se introdujo también en los programas y en los métodos de enseñanza de las escuelas primarias o de base[23].

El fenómeno en vigencia[24] está destinado a incidir profundamente sobre todas las relaciones de convivencia, sobre las expectativas individuales: la ausencia o el retraso de la respuesta *on-line* provoca ansias, sufrimiento y, en última instancia, produce reacciones negativas hacia los sujetos "inertes". No es concebible que la política "oficial"[25] pueda sustraerse a estos cambios de época en la psicología social. Adoptar una postura de desconfianza induce a una desafección generalizada siempre más preocupante, en cuanto sin consenso adecuadamente comunicado, la democracia se arriesga a entrar en un estado de permanente incertidumbre e inestabilidad. Cuando, sólo unos pocos años atrás, el proyecto del sistema *e-poll* fue lanzado se preguntaba sobre la capacidad de grandes grupos de ciudadanos de percibir la envergadura, sobre la disponibilidad de éstos a educarse en las nuevas tecnologías informáticas y también sobre el riesgo de un rechazo por parte de ellos.

Ahora el problema parece ser exactamente lo opuesto: ¿por cuánto tiempo las viejas instituciones y los tradicionales modos de *actuar políticamente* podrán resistir fuera de la Red, sin contaminarse con las nuevas formas (y los formatos) de la *e-democracy*?

Notas

1 Con pocas modificaciones, este artículo fue publicado en la Revista *Il Politico*, Nº 1, año LXVIII, Universidad de Pavia, Italia, 2003, páginas 39-63. La traducción del italiano al español fue realizada por Marcela Vulcano y Miguel De Luca.

2 Las pruebas piloto se desarrollaron para distintos tipos de consulta popular y en diferentes momentos en las localidades italianas de Avellino, Cam-

pobasso y Cremona, y en las francesas de Merignac y Vandoeuvre-les-Nancy. En Avellino, se utilizó el 7 de octubre de 2001, en ocasión del referéndum constitucional sobre el Título V de la Constitución, con 206 electores (pertenecientes a una única sección electoral del municipio); y en este caso los ciudadanos podían votar según el proceso tradicional, o bien valiéndose de las nuevas tecnologías electrónicas como la *smart-card* con huella biométrica. En Merignac, con motivo de las elecciones presidenciales a doble vuelta, la demostración con esta misma modalidad involucró a 214 votantes el 21 de abril y el 5 de mayo de 2002. También en Vandoeuvre-les-Nancy, una experiencia similar (pero correspondiente a otro proyecto) se llevó a cabo con 468 participantes. En Campobasso, para las elecciones de la administración provincial (26 y 27 de mayo, con balotaje, el 9 y 10 de junio de 2002) 521 electores de una sección (sobre 579 invitados), reiteraron su voto en una urna electrónica paralela. En Vandoeuvre-les-Nancy (esta vez en el ámbito del proyecto *e-poll*) 730 electores inscriptos en una sección electoral repitieron su voto en la urna electrónica en los dos turnos de las elecciones legislativas efectuadas el 9 y 16 de junio de 2002. Por último, en Cremona, el 17 de noviembre de 2002 se efectuó una "consulta-sondeo" sobre temas de viabilidad ciudadana. En esta votación, totalmente electrónica, participaron 827 electores comprendidos en una muestra representativa de los residentes del territorio comunal (917 electores), seleccionados por Abacus (estos electores estaban autorregistrados y repartidos en cuatro "secciones-quioscos electorales": tres locales y uno a distancia en la ciudad de Roma, en el Viminale, sede del Ministerio del Interior).

3 Son miembros asociados del proyecto *e-poll*: por Francia, France Telecom y Aquitane European Comunication; por Polonia, la Sociedad Consorcio Municipium; y por Italia, Siemens Informatica, Ancitel y el Ministerio del Interior (Véase: www.e-poll-project-net).

4 Sobre este punto consúltese Bettinelli (2001).

5 Para identificar a los votantes, en las demostraciones del proyecto *e-poll* (véase la nota 2) se recurrió al reconocimiento de la huella digital. Como cualquiera de las características biométricas, ésta se basa sobre factores *no determinados*, es decir, sujetos a la influencia del ambiente (presión, temperatura y humedad atmosférica, estado físico y edad del individuo) y que hacen inevitable un cierto margen de error a los fines de la identificación del elector. De este modo, los centros de investigación y las industrias más avanzadas del sector informático están ahora experimentando —con éxito— tecnologías de reconocimiento biométrico capaces de evitar un contacto directo con el individuo. Tal objetivo parece resultar posible por impronta facial, el iris y el timbre de voz. Para el desarrollo futuro del proyecto *e-poll* se prevé, por esta razón, la utilización cruzada y transparente de una multiplicidad de elementos biométricos *sin contacto*, de mo-

do de garantizar mejor la certeza de la identidad y reducir drásticamente las probabilidades de un fallido reconocimiento del elector.

6 Experiencias y/o proyectos para la informatización de los procesos electorales en el ámbito de la Unión Europea están en marcha también en la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña (para un resumen sintético de tales iniciativas y sobre posiciones críticas de otros países europeos respecto de la introducción del voto electrónico, como Suecia, véase: *www.democratie-electronique.org/rens_voteel/ue_gen/menu.htm)*.

7 Tales garantías resultan reforzadas también del reclamo-reenvío de la Carta (artículo 53) a los principios contenidos en la Convención para la salvaguarda de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, que insiste sobre el "escrutinio secreto" y sobre la "expresión libre" (artículo 3), en armonía con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la cual, además del "voto secreto", reclama también explícitamente el "sufragio igual" (artículo 21, inciso 3).

8 Sobre la necesidad de salvaguardar la garantía del secreto de voto, no sólo para el elector considerado en forma individual, sino también en función de la *autenticidad* de las competencias electorales, ha insistido también la *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL) en sus avisos sobre las demostraciones del voto electrónico en Francia en el 2002 (mencionadas en la nota 2). En particular, con Délibération n. 02-022 del 2 de abril de 2002, la Comisión ha rechazado la petición presentada por el intendente de Vandoeuvre-les-Nancy de experimentar con el voto vía-internet, argumentando que: "[...] en prévoyant une possibilité de vote á domicilie par internet, le dispositif prévu est susceptible de porter atteinte au secret el á la sincétité du vote en ne lui conférant pas le caractére qu'il soit dégagé de toute influence ou pression". Tales conclusiones han sido rebatidas por la misma Comisión en la posterior deliberación 02-015 del 14 de marzo 2002, que ha expresado parecer favorable a la experiencia de Mérignac (proyecto *e-poll*): "la Comisión rappelle que le secret du suffrage, reconnu á l'article 3 de la Constitution, constitue un des principes fondamentaux de notre democratie el que seuls, le secret du vote, la sincérité des opérations électorales, la surveillance effective du scrutin [...]" (los textos de los citados pareceres se pueden ver en el sitio: www.cnil.fr/actu/frame.htm?http: //www.cnil.fr/actu/communic/actue39.htm).

9 La denominada "resolución (Giorgios) Anastassopoulos" (por el nombre del diputado informante): doc. A4-0212/98, *Boletín Oficial de la Comunidad Europea*, 21 de septiembre 1998, C.2992/66.

10 En tal dirección también ha sido establecida la incompatibilidad con la pertenencia a un parlamento nacional.

11 La Presidencia del Consejo, en fecha 22 de marzo de 2002, ha presentado al

Parlamento Europeo una "propuesta de compromiso" que no se distancia en manera sensible del texto aprobado por el Parlamento en 1998 (véase el *Documento de Trabajo*, de la Comisión de Asuntos Constitucionales del 18 de marzo 2002: www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afco/20020326/458326IT.pdf).

12 Entre las diferencias más significativas de las normativas vigentes en los 15 países, actualmente miembros de la UE, para la elección de las respectivas "cuotas" en el Parlamento europeo se señalan: la *capacidad electoral pasiva* (en todos los Estados el derecho de voto es ejercido por los ciudadanos que hayan cumplido los 18 años pero para la elegibilidad, la edad mínima es de 18 años en Finlandia, Suecia, Dinamarca, Alemania, España, Países Bajos y Portugal; 19 en Austria, 21 en Bélgica, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y el Reino Unido; de 23 años en Francia; y 25 en Italia); el *ámbito territorial* para la asignación de las bancas (está prevista la circunscripción única nacional en Alemania, Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia; la subdivisión del territorio nacional en más circunscripciones es adoptada en Bélgica, Irlanda, Italia y Reino Unido); *la presentación de las candidaturas* (está reservada a los grupos políticos con reconocimiento oficial en Dinamarca, Grecia, Alemania, Países Bajos, Suecia; debe ser apoyada por un cierto número de avales de electores en los otros países; en Francia, Irlanda, Países Bajos y el Reino Unido es obligatorio el pago de una garantía; se admite la presentación de candidaturas individuales en Irlanda e Italia); las *fórmulas electorales* (el principio de la representación proporcional es común, pero es corregido por barreras electorales en Alemania, Francia, Austria y Suecia, donde las listas que no hayan obtenido el 5% de los votos, o el 4% en los últimos dos países, son excluidas del reparto de las bancas. El método más utilizado para la traducción de los votos en bancas es el D'Hondt, aplicado en Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal; en Suecia se usa una variante modificada del método de Sainte Laguë; mientras que el Hagenbach-Bischoff rige en Luxemburgo y el Hare-Niemeyer en Alemania; en Italia se ha adoptado el método de los cocientes electorales enteros, pero está el recurso por la vía residual a los restos más elevados; en Grecia las bancas son distribuidas mediante una fórmula proporcional reforzada denominada "Enischimeni Analogiki", y en Irlanda según el método del voto único transferible); *las opciones de voto a disposición de los electores* (las listas son "rígidas" —no teniendo el elector la facultad de modificar el orden de los candidatos— en Alemania, España, Francia, Grecia y Portugal, mientras que en el Reino Unido y en Irlanda los candidatos compiten en distritos uninominales; se reconoce al elector el voto de preferencia, al interior de la lista preseleccionada, en Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Ita-

lia y Países Bajos; el elector puede asignar el voto a más candidatos postulados por listas diversas en Luxemburgo, y en Suecia se dispone del "voto adicional y sorpresivo", pudiendo indicar justamente nombres nuevos o cancelar aquellos oficializados presentes en las boletas de votación); *la verificación de las elecciones, derechos y títulos de los representantes al Parlamento* (es facultad de los parlamentos nacionales en Dinamarca, Alemania y Luxemburgo; de órganos jurisdiccionales en Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Italia, Irlanda y el Reino Unido y, en segunda instancia, en Alemania; de juntas o comisiones de control especial en Portugal, España y en Suecia); *la fecha de las elecciones* (en el ámbito de un *período común* cada uno de los Estados pueden elegir el día considerado más apropiado para asegurar y facilitar la máxima participación electoral; por ejemplo, las últimas elecciones para el Parlamento Europeo han sido realizadas el *jueves* 10 de junio en Dinamarca, Irlanda, Países Bajos y el Reino Unido y el *domingo* 13 de junio en los otros países); *la cobertura de los bancas vacantes* (son asignadas a los primeros no electos de las listas, a las que pertenecen los diputados renunciantes, en Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal; en cambio, se procede mediante reemplazo de suplentes, con modalidades no coincidentes, en Bélgica, Irlanda, Alemania, Suecia y Grecia. En el Reino Unido se realizan elecciones complementarias (previstas también en Grecia en caso de insuficiencia de suplentes). Véase en general Bardi y Ignazi (2003).

13 Una oportunidad similar sería tanto más apreciable y apreciada en aquellos Estados de la UE en los cuales los derechos electorales para los ciudadanos europeos residentes no autóctonos son, por así decirlo, recortados por la cláusula que permite a los mismos Estados derogar el reconocimiento de tales derechos cuando el número de los residentes "huéspedes" superan 20% de la totalidad del cuerpo electoral. En tal caso, el derecho de voto puede ser atribuido a ellos luego de que transcurra un determinado período de residencia formal en el país que los hospeda (es el caso de Luxemburgo).

14 El intento de consolidar y de incentivar el papel de los partidos europeos ha sido confirmado por el agregado (con el Tratado de Niza) en el inciso 2 del artículo 191 antes citado, donde se dispone que "el Consejo [...] determina el estatuto de los partidos políticos a nivel europeo, en particular las normas relativas a su financiamiento".

15 Los principales y más notorios "partidos" políticos europeos son: el *Partido Popular Europeo* que, constituido en 1976, reúne en forma asociada a 35 partidos nacionales (www.eppe.org); la *Federación de los Liberales y los Partidos Demócratas*, creada en 1976 y que reúne a 25 partidos nacionales (www.eurolib.org/eldrparty); el *Partido de los Socialistas Europeos*, reconstituido en 1992 y continuidad de la *Confederación de los So-*

cialistas Europeos cuya fundación se remonta a 1974, y al que están afiliados 20 partidos nacionales (*www.eurosocialist.org*) y la *Federación de los Verdes*, constituida en 1993, y a la cual adhieren 29 formaciones nacionales (*www.europeangreens.org*).
Estos "partidos" y otros agrupamientos más informales están representados en el Parlamento Europeo por los correspondientes "grupos políticos" (bloques parlamentarios) que se benefician, en relación al respectivo peso numérico, de recursos procedimentales y financieros, establecidos en el mismo reglamento interno del Parlamento. El reconocimiento de una asociación de parlamentarios europeos como "grupo" está igualmente subordinado (artículo 29) a determinadas condiciones dirigidas a incentivar la transnacionalidad. A tal fin es suficiente la adhesión de: 23 diputados, electos en dos Estados-miembros diferentes, de 18 diputados pero provenientes de tres Estados-miembros distintos, y de 14 diputados si son electos por cuatro Estados-miembros diferentes. Los parlamentarios que no tienen la posibilidad de (o no intentan) constituir un grupo político son incluidos de oficio en el "grupo de los no inscriptos". En el actual Parlamento Europeo figuran ocho grupos; los *Socialistas europeos*, los *Populares europeos*, la *Unión por la Europa de las Naciones*, los *Liberales, demócratas y reformistas europeos*, la *Izquierda unitaria europea*, los *Verdes*, la *Europa de las Democracias y de las diversidades*; el *Grupo técnico de los diputados independientes*.

16 Sobre este tema, véase Hix (2002).

17 Entre tantas obras sobre este tema, véase Schmitter (2001).

18 La Comisión europea ha creado espacios específicos en la Red con el fin de interactuar con los ciudadanos. Se trata, en particular, de la iniciativa denominada "Nuestra voz en Europa" con cuatro diferentes modalidades de contacto. A través de las *Consultas*, los ciudadanos europeos pueden expresar sus opiniones sobre políticas de la UE e influir en las decisiones adoptadas, respondiendo a sondeos correspondientes a varios sectores sociales. El instrumento de las *Discusiones* debería consistir en "conversar" en línea con los líderes europeos sobre las posibilidades de la Unión. Con la exposición de las propias *Experiencias personales* es también posible solicitar asistencia a los servicios y las oficinas europeas para la resolución de problemas prácticos del ámbito europeo. Por último, una atenta y exhaustiva predisposición de las *Conexiones* debería permitir a los usuarios orientarse sin dificultades entre las instituciones europeas. (Véase: *http://europea.eu.int/yourvoice/index_it.htm*). Como ejemplos de las consultas se pueden señalar: aquella concluida el 28 de febrero de 2003 (y abierta el 4 de noviembre de 2002) sobre el futuro desarrollo de los programas para las políticas juveniles, realizada a través de un cuestionario (aunque también se admitían respuestas por corres-

pondencia) *(http://europa.eu.int/comm/education/newprogconsult/inquiry/index.cfm?Language=IT)*; y aquella, más específica, realizada poco antes (terminada el 31 de enero de 2003) sobre las "dimensiones de los embalajes en la Unión Europea", realizada exclusivamente vía Internet, de la que participaron en total 691 ciudadanos europeos (*http://europa.eu.int/yourvoice/results/234/index_it.htm*). Para incentivar aún más el instrumento de las consultas en red la presidencia griega ha promovido una ulterior iniciativa denominada *e-vote* ("Vote for EU You Wont") destinada a interrogar a los ciudadanos sobre importantes cuestiones actuales de política general, entre las cuales: *la UE hoy, el papel de la UE en el mundo, el futuro de la Unión Europea, la ampliación de la UE, las políticas europeas sobre las drogas, la guerra en Irak*. El objetivo declarado de la experiencia (que ha registrado la adhesión de más de 100 mil ciudadanos) es introducir elementos de *e-democracy*: "vivimos un momento histórico y único para la Unión y para los pueblos de Europa". Con la ampliación de 15 a 25 países miembros, la UE cambia radicalmente. Con Internet, la gente dispone ahora de nuevos instrumentos para expresar las propias opiniones, interactuar y poner en común ideas y temores" *(http://evote.eu2003.gr/EVOTE/it/introduction.stm)*.

Tales objetivos y nuevas modalidades han sido puntualmente identificadas en la importante comunicación del Presidente de la Comisión Romano Prodi —de acuerdo con el vicepresidente N. Kinnock y el Comisionado E. Liikanen— Europa 2nd generation: advanced web services to citizens, business and other profesional users (6 de julio de 2001). El extenso documento hace explícita referencia, por otra parte, a los Consultation and feedback mechanisms (3.2.1.): "[...] This system will be used by the Commission to evaluate existing EU policies and for open consultations on new initiatives. The Interactive Policy Making initiative will enable the Commission, as a modern public administration, to respond more quickly and accurately to the demands of citizens, consumers and business and, therefore, to make policy-making at EU level more comprehensive and effective". Se considera, además, los *Interactive fora* (3.2.3): "A few interactive forums exists, hosted on the Commission servers. Shared knowledge has to be developed within the Commission departments about the topics addressed in the fora, their composition, their management and their usefulness in understanding participants reactions or contributions to policies or activities. Managed and moderated interactive fora (temporary or permanent) hosted in the EU web-sites could be a way to collect more specialized feedback on concrete issues from relevant *e-communities*, and also a means to influence their opinion/position on such issues" *(http://europa.eu.int/comm/dgs/press_communication/index_it.htm)*.

El 20 de mayo de 2002, el europarlamentario Marco Cappato, apoyado por

otros 53 diputados pertenecientes a ocho partidos distintos, ha propuesto al Parlamento Europeo una resolución para la introducción de las *e-democracias* en la UE, en la cual se solicita *incrementar la información y la participación de los ciudadanos europeos en el proceso democrático a través de las tecnologías informáticas* y, en particular, disponiendo que: "todas las reuniones públicas de las instituciones de la Unión Europea y de sus órganos sean trasmitidas en tanto en audio como video en forma directa y archivadas en Internet; cada ciudadano pueda gozar plenamente de sus derechos de ciudadanía europea (por ejemplo, en lo que respecta al voto para el Parlamento Europeo, las denuncias al Mediador europeo y a la Corte de Justicia, las peticiones al PE) también a través de Internet" (la resolución ha sido posteriormente reformulada como una enmienda al proyecto de la diputada Imelda Mary Read sobre "adopción de un programa plurianual (2003-2005) para el monitoreo del plan de acción *e-Europas*, la difusión de la buena praxis y el mejoramiento de la seguridad de las redes y de la información (MODINIS)" (propuesto por la Comisión UE) (PE, Comisión para la Industria, el Comercio Exterior y la Energía, 12 de diciembre de 2002, PE 321-979/11-14).

20 Para una periódica actualización del desarrollo de la experiencia italiana de *e-government* en distintos sectores y para valoración analítica (con las consiguientes clasificaciones) es muy útil la consulta a la revista mensual *LabItalia*. Véase también, el séptimo informe del CENSIS: *Le città digitali in Italia*, 24 de febrero de 2003 con especial referencia a la "Qualità e interattività dei servizi" (capítulo 3, con las tablas anexas) (*www.censis.it/censis/ricerc.html*).

21 La base normativa que ha permitido la predisposición de este servicio es un reglamento gubernamental (DPR 23 de marzo del 2000, Nº 117, que sustituye al DPR Nº 390 de 1998, pero que es de igual contenido en la parte que aquí nos interesa) dictado en cumplimiento de la ley Nº 218 de 1998 (que organiza la forma de los concursos para el reclutamiento del personal docente de las universidades). Tal reglamento (que representa un encomiable ejemplo del principio de subsidiariedad) dispone textualmente que "el desarrollo de las elecciones [de las comisiones de evaluación] se efectúa con procedimientos telemáticos *unificados y validados a nivel nacional*, teniendo en cuenta la opinión de la Conferencia de los rectores de las universidades italianas (CRUI). *Tales procedimientos aseguran la certificación de la identidad del elector y el secreto del voto*... (artículo 3, inciso, 14). El Cineca (Asociación interuniversitaria para la gestión del centro de cálculo electrónico) ha provisto el servicio *e-vote* por encargo de la CRUI.
Las principales características y garantías ofrecidas por el sistema son: imposibilidad de identificar el voto expresado por el elector; inalterabilidad de los votos; imposibilidad de conocer los resultados parciales mientras se desarrolla la votación; identificación física de los electores en el momen-

to del voto; apertura de la urna sólo al término de la jornada electoral y únicamente apertura por parte del responsable del procedimiento, empleo de una *public key infrastructure* y algoritmos de criptografía reconocidos y de estándares internacionales. El tiempo medio para emitir un voto es de 34 segundos; sin votos nulos u observados (Véase Bonetti; Piergallini, y Ravaioli, 2002:21). También *www.cineca.it/miur/evote*, para las noticias sobre la aplicación del sistema en las elecciones de los rectores de las universidades de Pisa, Florencia, Venecia, y los politécnicos de Milán y Turín.

22 La investigación del ISAE señala que en Italia, durante el período 2000-2002, la difusión de PC se duplicó (de 24 a 50%) y que el acceso a Internet por parte de las familias pasó de 7 a 37%. Es necesario también considerar en perspectiva el efecto arrastre de los teléfonos celulares de nueva generación que permiten la conexión en red y que, incluso con motivo de esta evolución tecnológica, han registrado una expansión en verdad impresionante (se considera que en 2002 el porcentaje de familias que disponen de teléfonos celulares ha llegado a 82% contra el 59% de 2000). Los datos mencionados están presentes en la *encuesta mensual ISAE sobre los consumidores italianos* (febrero de 2003), en www.isae.it/febbrai003.htm. Véanse también los datos y las observaciones relativas con la última investigación del CENSIS, sobre la utilización de las computadoras y sobre el acceso a internet en relación a otros medios de comunicación, de Livraghi (2003) (en el apéndice se presentan tablas con datos para la comparación con otros países: www.gandalf.it/dati/newcens7.htm).

23 Es interesante observar el nacimiento de un nuevo neologismo, *e-inclusion*, que evidencia la necesidad de promover y hacer universales los derechos de "ciudadanía electrónica" para una participación activa y no socialmente discriminada en la convivencia en la era digital. En esta dirección, todos los países de la Unión Europea dedican atención y recursos a las políticas de innovación tecnológica y a su utilización en escala cada vez más amplia. En lo que respecta a Italia, la ley de presupuesto para el 2003 (ley Nº 289 del 27 diciembre de 2002) dispone incentivos y asignaciones significativas para la creación de un Fondo para el financiamiento de proyectos de innovación tecnológica en las administraciones públicas *y en el País* (con una dotación de 100 millones de euros para el año 2003) (artículo 26) y de un fondo destinado al proyecto "PC a los jóvenes" (dedicado a incentivar la compra y el uso de los instrumentos informáticos y digitales entre los jóvenes que cumplen dieciséis años en el 2003) (artículo 27); además, están previstas contribuciones a favor de los sujetos que "compran o alquilan o tienen en alquiler un aparato para la transmisión o la recepción de banda ancha de datos vía internet" (artículo 89). También la directiva del 20 de diciembre de 2002 *(Líneas genera-*

les en materia de digitalización de la Administración), firmada por el ministro para la innovación y las tecnologías, considera en una visión estratégica la alfabetización informática de *los empleados públicos* (véase *Gazzetta Ufficiale*, Nº 52, 4 de marzo de 2003). Por último la ley del 28 de marzo de 2003, Nº 53 (*delegación al gobierno para la definición de las normas generales sobre la instrucción y los niveles esenciales en las prestaciones en materia de educación y de formación profesional*) prevé: "el desarrollo de las tecnologías multimedia y de la alfabetización en las tecnologías informáticas, en el pleno respeto al principio del pluralismo de las soluciones informáticas ofrecidas por la información tecnológica, con el fin de alentar y desarrollar las dotes creativas y colaborativas de los estudiantes" (artículo 1, inciso 3).

24 La reciente difusión de las experiencias para la afirmación de formas y lugares *efectivos* de *e-democracy* es ciertamente significativa incluso para el intento de constituir las bases de una opinión pública trasnacional, o por lo menos, europea. Gran parte de las iniciativas en curso están promovidas por sujetos de distinta naturaleza y nacionalidad, tanto públicos como privados. Además de *e-poll*, cabe señalar el proyecto cofinanciado por la UE (apenas terminado en su primera fase) de "TRUE-VOTE" que reúne en una asociación a cinco miembros de igual cantidad de países europeos (Postecom Spa, CertiNomis, Università degli Studi di Milano-DSI, Universiteit van Amsterdam). En las demostraciones —que consisten en consultas temáticas— están involucradas la sociedad Abacus, la asociación SMILE, la CGIL de Lombardia, entes periféricos Glocal (Finlandia), London Borough of Newham y RCM (Red Cívica de Milán). Las cuestiones propuestas *on line* a los usuarios pertenecientes a tales instituciones abarcan desde temáticas estrictamente locales (como las medidas para mejorar la seguridad en un barrio) a más generales (los derechos de los inmigrantes), hasta argumentos de amplia envergadura como la política energética de la UE..., a las aplicaciones del voto electrónico. Las consultas se efectuaron entre diciembre de 2002 y marzo de 2003. El número máximo de votantes, 954, se registró en la consulta relativa a las medidas para reducir la dependencia europea respecto del petróleo. Véase las metodologías adoptadas, así como también los resultados de todos los sondeos, con gráficos anexos en: www.true-vote.net/va/result/en/result.html.

25 Entre las fuerzas políticas minoritarias, los radicales italianos son aquellos que, primero que todos, ciertamente han invertido y "apostado" en Internet no sólo como un instrumento interactivo de comunicación y de documentación, sino también para la elección de sus órganos internos. Diez miembros del Comité Nacional, en ocasión del Congreso del partido (4 al 7 de julio de 2002) han sido electos *on line* por 1.401 personas que se han autorregistrado (véase, www.radicali.it).

Bibliografía

Bardi, L. y Ignazi, P. (2003), *El Parlamento Europeo*, capítulo 11, Bolonia.

Bettinelli, Ernesto (2001); "La larga marcha del voto electrónico en Italia", en *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, Nº 46, Regione Toscana, Florencia.

Bonetti, P., Piergallini, S. y Ravaioli, S. (2002), "Evote: el voto telemático para las elecciones de los órganos institucionales de la Universidad", en *Notizie dal Cineca*, Nº 45.

Hix, S. (2002), "Parties at European Level", en Webb, P., Holliday, I., y Farrel, D. (compiladores), *Political Parties in Democratic Society*, Oxford.

Livraghi, G. (2003), *Abbondanza e scarsità di informazione*, marzo.

Schmitter, P. (2001), *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bolonia.